

控制性详细规划实施评估方法探索 ——以广元市控规实施评估为例

Research on the Assessment Methods of Regulatory Detailed Planning Implementation

—Take the Regulatory Detailed Planning Implementation of Guangyuan As an Example

刘聪颖

Liu Congying

【文章编号】1674-2508 (2018) 40-0038-05

【中图分类号】F299.22

【文献标识码】A

【作者简介】

刘聪颖,女,硕士,重庆大学规划设计研究院有限公司,工程师

【修改日期】2018-03-27

【摘要】控规实施评估不仅是履行法定程序,而应结合规划管理面临的刚性控制难题与控规调整带来的“不可控”性争议问题,从空间管理、市场动态和发展形势入手,进行实施评估。在五大发展理念、经济发展新常态、控规全覆盖背景下,控规实施评估将对土地使用的全局性、整体性进行再思考,其问题涉及空间结构、功能定位、交通组织、生态保护、产业发展等等,对实施评估的准确性、系统性提出了更高的要求。本研究在沿海地区先行实践的经验上,进一步摒除模糊概念,厘清控规评估的目的和对象,结合评估内容,通过方法集成总结,提出大片区控规实施评估的关键问题和解决思路,希望能为中西部地区即将全面开展的控制性详细规划实施评估工作提供支撑。

【关键词】控规实施评估 评估目的 评估对象 评估方法

Abstract: The assessment of regulatory detailed planning implementation is not only to fulfill the statutory procedures, but also to combine with the problem of the rigid control in planning management and the “uncontrollable” controversy in adjustment. It starts from space management, dynamic market analysis and development situation to implementation evaluation. Under the background of the five major development concepts, economic development new normal and the full coverage of regulatory detailed planning, the implementation assessment of regulatory detailed planning will reconsider the overall situation and integration of land use, including space structure, functional positioning, traffic organization, ecological protection, industrial development and so on, higher requirements for the accuracy and systematisms of the implementation assessment are put forward. Basing on the experience in the coastal areas, this study further dismisses the fuzzy concept, clarifies the purpose and the object of assessment, considers the evaluation contents. Through the method integration summary, the key problems and solutions of large area regulatory detailed planning implementation assessment are put forward, hoping to provide support for the comprehensive regulatory detailed planning evaluation in central and western regions.

Key words: the assessment of regulatory detailed planning implementation, purposes of assessment, objects of assessment, methods of assessment

引言

控制性详细规划作为面向实施并直接指导城市土地开发的法定规划，在我国是政府对国有土地进行管理的工具。《中华人民共和国城乡规划法》明确将控规作为城乡建设和管理的依据，未经批准不得修改。控规对国有土地的管理体现在城乡规划主管部门依据控规确定的地块使用性质、开发强度、建筑高度、绿地率等规划条件，拟定出让合同。然而，由于控规直接体现土地价值和经济效益，而城市规划的制定阶段却并不能完全把控经济发展趋势而制定出“规划蓝图”，方案存在着更优的可能性^[1]，这就不可避免地带来了控规调整。自1977年《马丘比丘宪章》提出“规划是个动态的过程”后，国内外学者都已逐渐认识到规划的动态性，而控规调整成为我国城乡规划管理中应对“市场”动态的弹性规划手段。《中华人民共和国城乡规划法》第四十八条规定了控规调整程序，指出：“控规调整前应先对修改的必要性进行论证”，而修改论证的重要步骤，即是对现行控规进行规划评估。

控规调整一般有三种类型：修编、控规整合和局部调整，其中，修编和控规整合通常是政府在规划管理过程中，应对城市发展方向、城市发展阶段变化、重大基础设施建设或上位规划调整等重大变化影响下，对控规进行的“主动”维护；局部调整通常是在市场作用下，由于土地经济效益不匹配或建设单位追求个体利益带来的“被动”调整。对于局部调整的论证，在控规二十余年的实践过程中，已有较为成熟的做法和经验，其论证焦点主要集中于调整方案在交通、市政、公服配套等方面的环境影响评估。但由于技术论证作为设计单位的职业活动形式为建设单位的客观现实^[2]，论证结论大都指向“调整”，使得调规的评审通过率极高，甚至导致了控规的不可控性——局部调整以化整为零的方式肢解城市发展的整体性^[3]。近年来，为了改善已发生“局部调整”地段的环境，保障存量空间的公共利益，同时，借城市转型发展之机，优化控规管理，城乡建

设管理部门逐步开展大范围控规整合、修编，并进行“全过程”管理、“一张图”管理，推动控规维护。由此，针对整体修编的控规实施评估应运而生。

1 控规实施评估的目的

从法定程序层面来讲，控规实施评估即是通过对照控规实施过程及结果的评估，梳理控规实施绩效，依法为管理部门决议“维持现状、局部调整或整体修编”提供支撑。然而，为更好地服务于即将开展的控规修编，实施评估的核心目的应包括：发现问题和提出建议。

发现问题即是找出控规实施结果与目标的一致性、土地价值与市场经济的矛盾、控规实施程序合理性问题。首先，控规实施过程中，可能存在未能符合既定初衷的情况，问题可能缘于原规划对新增用地所处区位条件或市场环境认识不足而造成的错误定位，抑或是规划编制完成后的政策导向性调整带来的整个功能区定位调整等等原因。评估这类问题可从宏观上把控下一步编制的调整方向。其次，控规实施产生的局部调整能反映出控规实施过程中遇到的现实问题，可能有控规本身不是最优带来的使用难度，可能存在经济利益未能实现最大化，可能是各方利益博弈下的取舍，而这些土地价值与市场经济矛盾的现实问题，恰好是评估需要寻找的问题，是下一步编制应考虑解决的问题。再次，由于许多城市在规划管理初期，制度不够完善，方法不够科学，造成许多遗留问题，通过对这些问题的整理，有助于修补管理漏洞，加强监督。但通常情况下，控规评估编制单位较难了解到这类问题，需由规划管理单位自行审查。

提出建议，即是结合问题预判，为下一步控规方案编制指明方向。以实施评估结论为依据，对修编方向进行预判，提出下一步修编中应重点解决的问题和规划编制的方向，为修编工作打好基础。

2 控规实施评估的对象

本文认为控规评估对象应是“在控规实施期间,以控规为依据进行的一切城市建设活动”。

评估对象内容上,杭州市出台的《杭州市控制性详细规划实施评估报告编制导则》明确了实施评估包含:环境适应性评价、目标一致性评价、程序有效性评价三个内容,分别对应重大外部环境带来的影响,规划实施一致性效果,编制、审批、监督程序是否合理三个方面^[4]。长沙市为控规整合开展的实施评估内容中加入了现行控规本身的完整性及与上位和专项规划的衔接度的评估,加入了公众评价的内容^[5]。上海市探索的控规评估内容更倾向于解决大城市的控规问题,强调分系统地专项评估^[6]。本文亦认同以上几个地区的做法,认为控规评估对象内容应包括规划实施绩效、外部环境的改变对现行控规的影响、规划管理是否做到程序合理、公众参与等。其中,规划实施绩效即指向控规指导城市建设活动的绩效,包括土地利用、服务配套、道路交通、市政工程、地下空间、用地指标控制等,实施评估应对这类强制性内容(依据《城市规划编制办法(建设部第146号令)》的实施情况进行评估,同时分析实施差异产生的背后原因,为修编寻找方向;外部环境评估,主要指向政策环境的改变、重大项目的进入、城市建设新思想新理念新技术的产生所带来的对用地控制的改变;规划管理的评估则注重合法合规。

3 控规实施评估方法

由于评估内容中,对于外部环境和程序有效性两项内容的评估可直接阐述清楚,而城市建设

活动受建设周期、土地权属、市场经济等各方面利益的制约,其问题通常是错综复杂的。控规通过对土地使用性质进行管控的方式来控制建设活动,规划需确定八大类建设用地的布局、用地界线、适建建筑类型(通常用指标进行控制)。因此,在对规划实施绩效进行评估时,应针对八大类建设用地,寻找问题和原因。一般从这三个角度入手:一是数据量化实施完成率;二是对比建设实施与规划的差异;三是建设用地分类评估。

3.1 评估实施完成率

控规实施评估有一条时间线索,即“批准实施,实施至今,规划期末”的三大节点,这就构成了控规评估的三个时间对象。“批准实施”之日作为控规实施的起点,在此节点时间上,将城市空间中的一切内容作为控规实施的起点,即现状。现状反映的经济、社会发展水平、城市建设状况、人口数量、管理水平等作为控规开始时的现实状况,为评估提供了现实条件基础。“实施至今”即是控规评估开始的时间,从批准实施到实施至今这段时间内,城市建设各个方面发生的变化,即是控规实施的内容。“规划期末”指控规规划年限结束的时间(控规实施期限一般与总规一致),是预设时间,在控规的预设中,实施期限内,规划内容将全部完成,这个节点的设置目的,在于以“蓝图”为标准,从规划实施数年来的趋势判断是否能在预定时间内完成目标,以及发展趋势不足或偏离预设方向反映的问题及原因。

抓住现行控规“批准实施、实施至今、规划期末”三个重要节点,通过数据指标统计分析、定量分析,对研究对象的规模、速度、范围等数量关系进行分析研究,认识对象变化规律与发展趋势。

表1 居住用地评价(单位:hm²)

用地类型	2010年面积	2015年面积	增长面积	按此趋势发展的期末面积	规划面积	评价结果
R	105.16	110.5	5.34	114.06	119.13	不足

(数据来源:《广元市城西片区控制性详细规划修编论证报告》)

再根据面积数据统计(表1),计算出增长趋势并与规划面积相比较,得出评价结果:不足、基本符合、过剩、严重问题四种情况。对于发展趋势下,完成面积在规划面积与初始面积差值的正负10%内的,计入“基本符合”;正负10%~50%的,计入“不足或过剩”;正负50%以上甚至反向发展的,计入“严重问题”。分别对八大类建设用地进行评价,即可得出各类用地的评价结果(表2)。

3.2 用地调整的评估

城市土地在实际开发建设过程中,通常面临实际需求与规划不符的问题,由此产生控规局部调整。较少地块的局部调整是对控规弹性的一种

补足,但较多地块的局部调整就反映了控规在用地布局或指标控制上与现实存在矛盾(表3)。用地调整的评估,对发现问题有很重要的作用。

3.3 建设用地分类实施评估

在实施完成率、用地调整等整体分析的基础上,为了进一步找出问题产生的原因,需要进行分项检查。在评估方法上,需以目标为导向,建立推理逻辑,再通过对比、列表分析,找出矛盾,并进一步对产生矛盾的原因进行分析。由于矛盾的原因可能是多元的,且不同地区、不同时期的问题存在差异,较难一概而论。本文仅总结各类用地类型在城市建设中的常见问题的技术分析(表4)。

表2 用地完成情况评价(单位: hm²)

用地类型	2010年面积	2015年面积	增长面积	按此趋势发展的期末面积	规划面积	评价结果
R	105.16	110.5	5.34	114.06	119.13	不足
A	15.89	23.18	7.29	28.04	29.14	基本符合
B	28.21	27.24	-0.97	26.59	26.47	基本符合
M	6.83	5.97	-0.86	5.4	0	不足
W	20.1	28.04	7.94	33.33	31.98	基本符合
S	40.38	77.55	37.17	102.33	108.86	基本符合
U	19.12	3.9	-15.22	-6.25	5.33	过剩
G	36.75	32.25	-4.5	29.35	146.74	严重问题

(数据来源:《广元市城西片区控制性详细规划修编论证报告》)

表3 用地调整对比一览表

序号	地块编号	规划用地性质及面积			变更后的用地情况			批建情况	用地权属
		用地性质	用地面积 (hm ²)	用地指标	用地性质	用地面积	用地指标		
1	A-a-01-02	R21	1.03		R21	0.5	/	已建	阳光水岸 宾馆
					B1	0.53	/		
2	B-c-03-03	R21	5.7		R21	3.4	/	已建	
3	B-c-03-06	R21	3.1		R21	1.6	/	已建	
4	A-b-02-02	A32	0.56		M	0.56	/	已建	太星药业
5	A-b-05-01	A1	0.24		R21	0.24	/	已建	
6	B-a-01-04	U2	2.81		S41	2.31	/	已批	公交停保场
7	B-c-03-04	B14	1.0		A33	1.0		已批	
变更用地占比					8%			合理	

(数据来源:《广元市城西片区控制性详细规划修编论证报告》)

表4 控规实施评估方法汇总表

序号	功能区或系统	核心关注面	技术方法/标准
1	居住用地(R)	棚户区、城中村、容积率调整、开发强度	人均居住用地指标、人均居住建筑面积指标、人均公共服务设施配置面积等多项指标评比
2	产业用地(M/W)	产业发展、产居关系、单位面积土地能效	地均产值算法、带着系数算法
3	绿地(G)	人均绿地指标、公园绿地覆盖率、绿地服务质量	人均绿地面积、人均公园绿地面积、公园服务半径、步行5分钟可达公园覆盖率等
4	商业服务业用地(B)	分级配建、功能差异	人均商业建筑面积、停车位比
5	公共服务设施(A)	等级定位、规模配套、城市形象	建筑高度、城市风貌问卷调查
6	道路交通(S)	道路系统、交通枢纽	交通影响评价、道路密度、单元道路长度等指标评价, 换乘交通组织
7	市政工程(U)	管网衔接、供排规模与服务范围匹配程度、断面与高程	GIS Flow Direction、Flow Accumulation、Basin分析

4 结 语

目前,控规实施评估已能较为准确地找准问题,指明修编方向,为规划管理部门行政决议提供参考。但从实际建设对土地刚性和弹性的需

求来看,控规修编应进一步探索更为科学合理的方式,以最节省的行政资源成本,实现有效的城市管理,避免继续将“控规调整”作为弹性用地的手段存在。

参考文献

- [1] 衣霄翔. 控规调整的评价研究——基于调整结果和决策过程的评价[J]. 城市规划学刊, 2016(5): 28-34.
- [2] 衣霄翔. 城市规划的动态性与弹性实施机制[J]. 学术交流, 2016(11): 138-143.
- [3] 李浩. 控制性详细规划指标调整工作的问题与对策[J]. 城市规划, 2008(2): 45-49.
- [4] 严定中, 李春梅, 谢水木, 等. 适应发展要求 对接社会管理——天津市中心城区控规深化实践探索[J]. 城市规划, 2016, 40(4): 15-19.
- [5] 施治国. 长沙市控制性详细规划实施评价初探——以长沙市开福区控制性详细规划评估为例[J]. 中外建筑, 2010, (6): 73-74.
- [6] 徐玮. 理性评估、科学编制,提高规划的针对性和前瞻性——上海控制性详细规划实施评估方法研究[J]. 上海城市规划, 2011, (6): 80-85.
- [7] 孙亮. 浅谈控制性详细规划实施评估与修编思路——以长沙市黎托南片控规实施评估为例[A]. 中国城市规划学会、沈阳市人民政府. 规划60年: 成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集(12规划实施与管理)[C]. 中国城市规划学会、沈阳市人民政府, 2016: 8.
- [8] 汤海孺, 陈伟, 陈添明. 控制性详细规划实施评估报告编制方法初探[J]. 城市规划, 2015, 39(S1): 86-90.
- [9] 宋晓杰. 控制性详细规划实施评价探索[A]. 中国城市规划学会. 城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集(11——规划实施与管理)[C]. 中国城市规划学会, 2014: 10.
- [10] 韩高峰, 王涛, 谭纵波. 新时期控制性详细规划动态评估与维护策略[J]. 规划师, 2013, 29(10): 73-78.